·🕓 9 MIN

Ministerie van VWS maakt van openbaarmaking corona-documenten een jarenlange opgave

[Bas van Beek](#)
[Lucien Hordijk](#)

Follow the Money | 9 augustus 2022

Kort nadat de pandemie uitbrak, introduceerde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een zeer losse interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur. VWS bepaalt zelf welke documenten naar buiten komen, en vooral: wanneer. Journalisten die deze aanpak aanvechten, kunnen rekenen op taaie juridische procedures. VWS betaalt liever maximale dwangsommen dan dat het zijn aanpak heroverweegt.

De juristen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) maken in de rechtbank van Amsterdam een uitgebluste indruk. Het is 23 juni. ‘Deze zaak verdient geen schoonheidsprijs,’ erkent een van de juristen tegenover de rechter.

Al in februari had het ministerie volgens de rechter alle corona-documenten moeten verstrekken die een journalist van Follow the Money vorige zomer via de Wet openbaarheid van bestuur () had opgevraagd. Maar de opgevraagde informatie is er nog steeds niet. En dus moeten de juristen – vier in getal – nu uitleggen waarom ze een eerdere uitspraak van de rechtbank hebben genegeerd.

Maar VWS is niet aangeschoven om het boetekleed aan te trekken: het ministerie verzet zich opnieuw tegen de door de rechtbank opgelegde openbaarmaking. Het doet dat door in te zoomen op een procedurefout.

De rechtbank heeft een juridische blunder begaan, betoogt VWS. Zo onvergeeflijk dat de zaak opnieuw moet worden beoordeeld. De rechtbank had namelijk per gewone post met het ministerie gecommuniceerd, in plaats van per aangetekende brief. Het gevolg: het ministerie wist niet van de naderende rechtszaak van de journalisten, want die brief was zoekgeraakt. En daardoor heeft het ministerie zich niet fatsoenlijk kunnen verweren.

> VWS wil nu alsnog de mogelijkheid krijgen zich te verweren. Daartoe moet de eerdere uitspraak van de rechter van tafel

Dat verweer had, was het wel opgesteld, de rechtbank moeten overtuigen dat Follow the Money onredelijk snel documenten eiste. Het verzoek zou namelijk zo'n 20 duizend documenten beslaan die VWS pas in juli 2023 kan openbaren, betoogt de advocaat van VWS.

Kortom: vanwege deze vormfout wil VWS nu alsnog de mogelijkheid krijgen zich te verweren. Daartoe moet de eerdere uitspraak van tafel, vindt het ministerie. Hartstikke rot voor de journalisten, bij het ministerie waren ze er heus van 'doordrongen' hoe belangrijk openbaarheid is. Ze bestrijden ook niet dat ze verduveld laat zijn met het openbaren van stukken. Maar ja, regels zijn regels.

De aangepaste werkwijze

Dit staaltje juridische haarkloverij staat niet op zichzelf. VWS startte twee andere zogeheten 'verzetprocedures' tegen uitspraken die het ministerie opdroegen documenten vrij te geven, laat een woordvoerder weten.

Ook de collega's van *de Volkskrant* waren in een verzetprocedure verzeild geraakt, zo berichtte de krant op 18 juli. De krant had informatie opgevraagd over de Sywert-deal. Ook hier weigerde VWS de gevraagde documenten vrij te geven, zelfs nadat de rechter ze dat had opgelegd. Daarna beriep het ministerie zich op een om de uitspraak alsnog van tafel te krijgen.

Met deze tactiek heeft VWS een nieuwe manier gevonden om de openbaarmaking van corona-documenten verder te vertragen. Verschillende media verzetten zich al zo'n anderhalf jaar met hand en tand tegen de aanpak van het ministerie, omdat die de openbaarheidsplicht verzaakt. Ze willen weten wat er op het ministerie is besproken: welke adviezen zijn gebruikt, wie werd geconsulteerd, wat waren de opties die het ministerie overwoog, hoe stak de besluitvorming in elkaar? En hoe verhoudt dit alles zich tot wat publiekelijk is meegedeeld?

> Van de 1,8 miljoen relevante documenten die VWS zegt te hebben aangetroffen, heeft het er zo'n 180 duizend vrijgegeven – net iets meer dan 10 procent

Maar de aanpak van VWS dwarsboomt dat: van de ongeveer 1,8 miljoen relevante documenten die het ministerie zegt te hebben aangetroffen, heeft het er tot op heden slechts zo'n 180.000 beoordeeld – net iets meer dan 10 procent.

De directe aanleiding van alle malaise: kort nadat de pandemie was uitgebroken, kwam VWS met een eigen interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur. De kern daarvan is dat VWS Wob-verzoeken niet langer stuk voor stuk afhandelt. Het ministerie kiest nu zelf een aantal , en publiceert

daarbinnen gefaseerd (te weten: maandelijks) een aantal documenten. Journalisten krijgen zodoende periodiek brokken informatie geleverd. VWS houdt vol dat deze aanpak de transparantie versnelt, en dat geen der Wob-verzoekers zo wordt bevoordeeld. Onlangs heeft minister Kuipers aangekondigd deze methode te zullen voortzetten.

Maar in de praktijk is deze aanpak onwerkbaar. Follow the Money wijdde eind vorig jaar al een artikel aan deze kwestie, en ook andere media hebben deze werkwijze stevig bekritiseerd.

Het Wob-beleid van VWS komt sindsdien neer op de publicatie van ‘deelbesluiten’, die elk duizenden, soms tienduizenden documenten omvatten. Wie documenten opvraagt over het testbeleid, krijgt mogelijk veel minder, maar meestal veel meer documenten, en per keer alleen die uit een specifieke maand. Bovendien worden de documenten ongestructureerd aangeleverd; alles wordt , en aan alle indieners van alle Wob-verzoeken geleverd. Journalisten moeten in deze hooiberg zelf op zoek gaan naar hun eigen naald – hopende dat die er inderdaad in zit.

Het stuwmeer groeit

Sinds het uitbreken van de coronacrisis heeft het ministerie van Volksgezond, Welzijn en Sport 350 Wob- en Woo-verzoeken ontvangen over een aan corona gerelateerd onderwerp. Hoeveel documenten zijn daarmee gemoeid?

Verwarrend is dat VWS zelf zeer uiteenlopende cijfers noemt over het totaal aantal documenten dat het moet beoordelen. Op de website van VWS prijkt het duizelingwekkende cijfer van . Dat is enigszins misleidend, aangezien dat het aantal documenten betreft die in de beoordelingssystemen van het ministerie staan. Die moesten nog worden geschift op duplicaten. Na opschoning is dit aantal teruggebracht tot .

Op WobCovid19.Rijksoverheid.nl zijn momenteel 72 deelbesluiten terug te vinden. (Een deelbesluit kan volgens het ministerie overigens meerdere Wob-verzoeken tegelijk bestrijken.)

Na analyse van de 72 gepubliceerde (deel)besluiten blijken 29 daarvan (ruim 40 procent) besluiten te zijn waarbij *geen* documenten zijn verstrekt. Dat kan meerdere redenen hebben: de informatie waarom is verzocht is bijvoorbeeld al openbaar gemaakt, is niet bij het ministerie aanwezig of wordt integraal geweigerd. Het hoge percentage afgewezen verzoeken suggereert in elk geval dat op het grote aantal wachtende Wob-verzoeken waarop VWS zich beroept, flink valt af te dingen.

Inzake de overige (deel)besluiten heeft het ministerie inmiddels 128.801 pagina’s verstrekt, wat neerkomt op ongeveer . Recent heeft het ministerie laten weten dat er in het tweede kwartaal van 2022 nog eens 110.404 documenten zijn beoordeeld, maar nog niet online zijn gezet. De laatste groep documenten die is vrijgegeven, stamt uit .

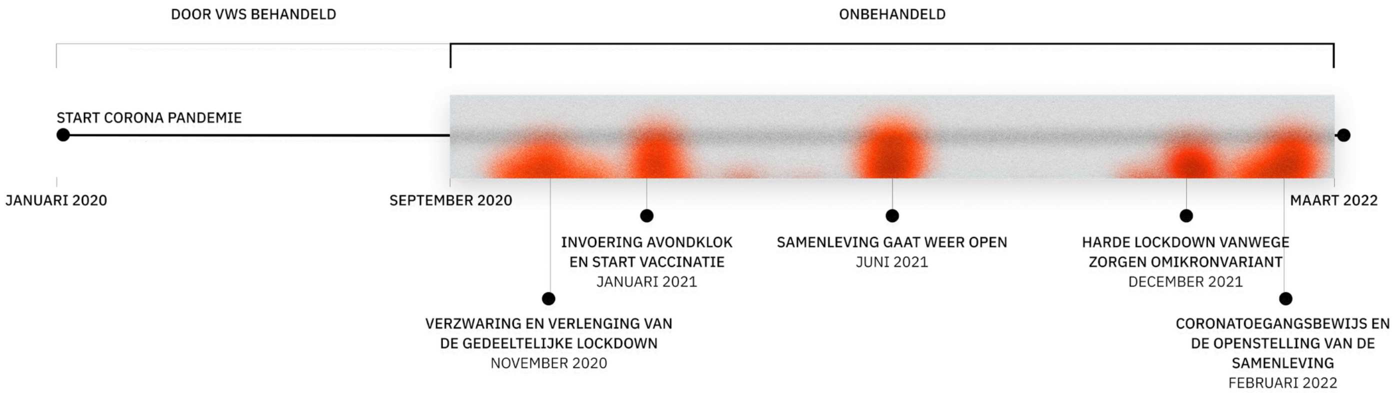
Samengevat: na ruim twee jaar heeft het ministerie net iets meer dan 10 procent van alle te beoordelen documenten beoordeeld. De vraag is of deze achterstand kan worden ingehaald. Intussen neemt de vraag naar openbaarmaking van corona-documenten alleen maar toe. Alleen al in het eerste kwartaal van 2022 ontving het ministerie 47 nieuwe Wob-verzoeken. Het stuwmeer wordt zo met de maand groter.

Lees verder

Want wanneer bepaalde documenten ontbreken, is het de vraag of die bij een volgend besluit alsnog worden vrijgegeven, of dat ze (althans volgens VWS) wellicht onder een compleet ander thema vallen – of dat ze niet bestaan. Vrijwel elk journalistiek onderzoek staat dus permanent in de wacht, want je weet nooit zeker of je alle opgevraagde documenten hebt gekregen.

Het ministerie is nu bezig documenten uit september 2020 vrij te geven. Het heeft dus slechts de Wob-verzoeken over de eerste fase van de pandemie afgehandeld. Documenten over latere issues – de avondklok, het testbeleid en de vaccinatiecampagne – moeten nog komen. Op sommige deelonderwerpen, zoals medische hulpmiddelen en de ziekenhuiscapaciteit, is het ministerie zelfs nog niet verder gekomen dan februari 2020 – toen de coronacrisis in Nederland nog moest beginnen.

Tijdlijn behandeling corona-Wob/Woo-verzoeken door VWS

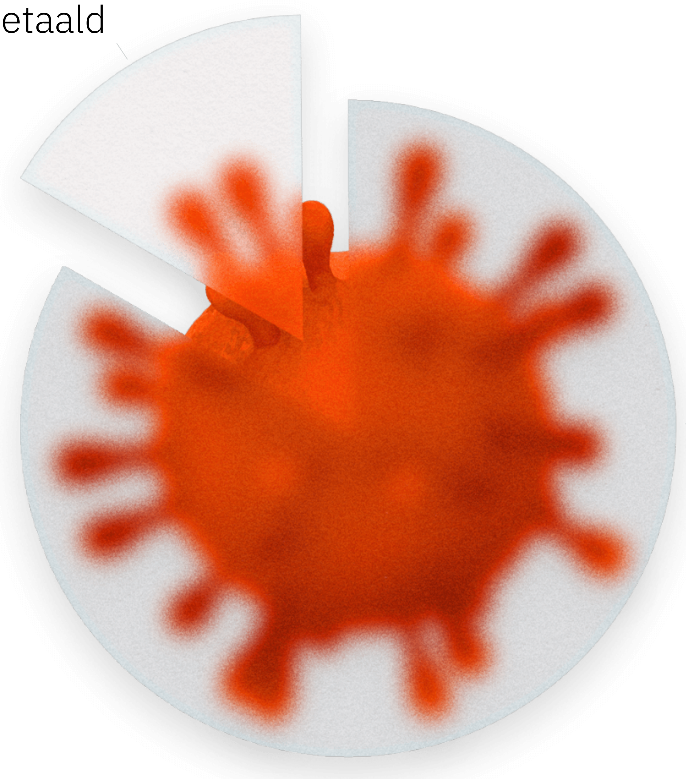


Wettelijk verplichte haalt VWS evenmin, ook niet wanneer rechters het ministerie daartoe verplichten. Het gevolg is dat VWS dwangsommen opgelegd krijgt, oplopend met 100 euro per dag, tot maximaal 15 duizend euro per Wob-verzoek. Naast *de Volkskrant* hebben FTM, The Investigative Desk, *Nieuwsuur* stuk voor stuk te maken met (bijna) volgelopen dwangsommen over openstaande Wob-verzoeken over corona.

Inmiddels lopen er 43 rechtszaken tegen VWS wegens te late beslissingen. Tot en met juli 2022 is het ministerie 141.300 euro aan dwangsommen verschuldigd wegens niet, of te laat, genomen beslissingen over de verstrekking van corona-documenten. Ter vergelijking: uit recent onderzoek

van de NRC blijkt dat alle ministeries tezamen de afgelopen anderhalf jaar aan dwangsommen moesten betalen.

Dwangsommen zijn inmiddels opgelopen tot 141.300 euro



De wet zou de aanpak niet in de weg staan

Het ministerie de vertragingen, maar verschuilt zich achter de Raad van State, die vorig jaar een reeks Wob-zaken van *Nieuwsuur* en The Investigative Desk behandelde. De samenvatting van VWS: de wet zou hun aanpak 'niet in de weg staan' en de hoogste bestuursrechter van het land zou de werkwijze van VWS hebben geaccordeerd.

De waren voor journalisten inderdaad een teleurstelling. De rechters toonden begrip voor de 'bijzondere omstandigheden' waarmee het ministerie sinds de pandemie kampt. Maar van het expliciet toestaan van deze Wob-aanpak is geen sprake. De vraag of deze werkwijze de informatie oplevert waarom de verzoekers vroegen, heeft de Raad van State niet beoordeeld.

Het ministerie vergeet voorts steevast te melden dat de Raad van State oordeelde dat journalisten als 'publieke waakhond' zo snel mogelijk van informatie moeten worden voorzien. In beide uitspraken heeft de Raad van State VWS daarom een beslistermijn opgelegd. Die is inmiddels in één geval

overschreden. Het ministerie legt dus zelfs een uitspraak van de Raad van State naast zich neer.

Belangrijker: de Raad hamert in beide uitspraken op een zorgvuldige procedure. Maar ook die zorgvuldigheid staat inmiddels onder druk: om tempo te kunnen maken, past het ministerie inmiddels steeds meer onderdelen van de procedure aan.

De procedure rammelt

Zo heeft het ministerie per september 2021 besloten om zogeheten 'derde belanghebbenden' niet meer om hun 'zienswijze' te vragen. Derden met een belang – bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties die in de opgevraagde documenten worden genoemd – worden normaal gesproken vooraf gevraagd of er in de vrij te geven documenten passages staan die gevoelige informatie bevatten. Ze kunnen dan een gemotiveerde suggestie doen om dat deel weg te lakken.

> 'Ook kan het zijn dat u onverhoopt in de informatie onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens aantreft'

Om tijd te winnen, slaat VWS deze stap tegenwoordig over. Met als merkwaardig gevolg dat VWS nu in zijn communicatie met journalisten erkent dat zijn procedure rammelt, zelfs in die mate dat er documenten worden verstrekt die eigenlijk niet openbaar mogen zijn. Zo schrijft een topambtenaar dat 'niet volledig uitgesloten is' dat er meer informatie verstrekt wordt 'dan waartoe de wet in het belang van anderen legitimeert of noodzaakt'. En: 'Ook kan het zijn dat u onverhoopt in de informatie onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens aantreft.'

De oplossing? Journalisten moeten zelf maar nagaan of ze stukken hebben gekregen die ze niet mogen hebben. Mocht dat het geval zijn, dan is het vooral zaak het ministerie in te lichten en 'deze informatie of gegevens niet te verspreiden'.

Onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens. (p1)

In gesprek met de verzoeker

Het blijft na ruim twee jaar onduidelijk waarom VWS niet genegen is om, zoals gebruikelijk is bij omvangrijke Wob-verzoeken, eerst in gesprek te gaan met journalisten. De praktijk leert dat vragen van journalisten vaak aan te scherpen zijn, zeker als ze een goed idee hebben welk type documenten het ministerie allemaal in huis heeft. De werklast voor ambtenaren kan zo substantieel

omlaag: stukken die de journalist niet relevant acht, hoeven immers ook niet te worden beoordeeld.

Ook de Wet open overheid (Woo) – de opvolger van de Wob, op 1 mei 2022 ingegaan – biedt kansen die VWS onbenut laat. Nieuw in de Woo is de vertrouwelijke voorinzage. Die biedt een journalist de optie om de documenten te screenen die het ministerie heeft aangetroffen, alvorens te bepalen welke documenten hij of zij metterdaad wil inzien, en dus: welke (en hoeveel) documenten het ministerie moet beoordelen.

De ironie wil dat de Woo zelfs vereist dat de overheid bij grote verzoeken met een verzoeker overlegt. En zodra met ‘deelbesluiten’ wordt gewerkt, zoals VWS in zijn ‘gefaseerde werkwijze’ doet, is de overheid verplicht te vragen welke documenten de journalist als eerste wil ontvangen. Wie cynisch is, kan stellen dat VWS niet alleen de oude Wob schendt, maar ook – als eerste ministerie – de nieuwe Woo.

Geen 20 duizend documenten, maar 1100

Terug naar de zitting van 23 juni. Die nam plotseling een nogal ironische wending. Een paar uur voordat de zitting begon, ontving de rechter een mail van het ministerie. VWS meldt dat het ruim zesduizend pagina’s heeft vrijgegeven, waarin ook 39 documenten staan die onder het verzoek van Follow the Money vallen. Dat besluit was volgens VWS al eerder genomen, maar ‘per abuis’ niet verzonden.

En de rest van FTM’s verzoek, wil de rechter weten. De VWS-jurist erkent dan schoorvoetend dat het Wob-verzoek van Follow the Money helemaal geen 20 duizend documenten omvat – het zijn er slechts 1095. ‘Een stuk beter te hanteren,’ concludeert de rechter koeltjes.

Het roept de vraag op wat VWS hier vandaag eigenlijk kwam doen. De documenten hadden in de tussentijd allang beoordeeld kunnen zijn. Toch koos het departement voor een tijdrovende ‘verzetprocedure’.

Vier weken later volgt de uitspraak. De rechtbank oordeelt dat het ministerie in dit specifieke geval moet afzien van zijn gefaseerde aanpak. De resterende documenten moeten binnen acht weken worden vrijgegeven.

Kortom: VWS moet nog steeds over de brug komen. Maar met het voeren van een nutteloze verzetprocedure heeft het ministerie openbaarmaking met acht maanden vertraagd, en de rest van alle Wob- en Woo-verzoeken staat nog in de wacht. Voorlopig kan geen enkele journalist zich terdege verdiepen in de beslissingen van VWS inzake de avondklok, het testbeleid, of de aanpak van de vaccinaties.